

FEIYINGLI

ZUZHIGAILUN

# 非营利 组织概论

吴刚 © 编著



北京出版社



中共北京市委党校成人教育统编教材

FEIYINGLI

ZUZHIGAILUN

# 非营利 组织概论

吴刚 © 编著

北京出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

非营利组织概论 / 吴刚编著. —北京: 北京出版社,  
2008. 12

中共北京市委党校成人教育统编教材

ISBN 978 - 7 - 200 - 07550 - 2

I. 非… II. 吴… III. 社会团体—党校—成人教育—  
教材 IV. C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 165365 号

## 非营利组织概论

FEI YINGLI ZUZHI GAILUN

吴 刚 编著

\*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路6号)

邮政编码:100120

网 址 : [www. bph. com. cn](http://www.bph.com.cn)

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北京七色印务有限公司印刷

\*

850 × 1168 32 开本 8.375 印张 214 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—5 100

ISBN 978 - 7 - 200 - 07550 - 2 / C · 202

定价:15.90 元

质量监督电话: 010 - 58572393

## 前 言

20世纪70年代以来，全球性“社会革命”的勃然兴起，使市场和国家之外的非营利组织得到了空前的发展，一个席卷全世界的“公民社会”逐渐发展成形。从欧美发达国家到亚洲、非洲和拉美的发展中国家，各种非营利组织纷纷创立，以追求此前国家和市场的力量未曾实现的目标。伴随着全球化的浪潮，中国的非营利组织也开始迅速成长。然而，国人对非营利组织领域还非常陌生，特别是中国社会领域各项改革中所遇到的现实问题，亟待引入第三方，因此，加强作为第三条道路的非营利组织的理论探索，就显得尤为重要。

学术界一般认为，中国没有公民社会。对于计划经济时代的中国来说，这一观点毋庸置疑，因为在计划体制下，一个外在于国家权威的自治和社会领域也就缺乏了成长的基本条件。但是，20余年的改革开放使得中国的社会基础发生了深刻的变革，中国公民社会成长的条件空间在不断地形成和拓展之中，中国的公民社会已经进入成长的轨道。改革开放冲击了原有的管理体制，需要有新的组织形式来填补制度上的真空，处理社会自由化背后的整合问题。于是，非营利组织应运而生，呈几何级数增长。随着社会主义市场经济体系的日臻完善，社会保障需求的日益增多，非营利组织和公民参与社会管理服务的意识也在逐步增强，非营利组织的作用也日益显现。同时，改革开放的深化扩大和市场经济的进一步发展，也为非营利组织的蓬勃兴起提供了良好的环境和土壤。据有关部门资料显示，1988年统计的社团有4446个（不含民办非企业单位），截至2005年底，全国社团的数量达

17.1 万个，基金会 975 个，民办非企业单位 14.7 万多个，非营利组织共计 31.97 多万个，增长了几十倍。随着中国社会经济的发展，党中央对非营利组织越来越重视，十七大报告明确提出要“加强非营利组织建设与管理”。因此，在全面建设小康社会的进程中，在进行市场体制改革与民主政治建设的同时，组织培育合理的现代社会结构，大力发展非营利组织，对调整社会利益关系，维护社会公平、正义和社会稳定，促进经济、政治、文化、社会建设全面持续发展有着十分重要的意义。

尽管非营利组织已成为中国社会经济发展的重要力量，但就其能够和应当发挥的作用而言，还存在着很多问题。一方面，非营利组织在政府规制和市场的“夹缝”中缺乏应有的生机与活力。民主化、法制化水平低，公民基本权利得不到充分保障，政府权力没有有效的制约，非营利组织的发展和功能缺乏法律的有效支持和规制，等等，都严重制约了中国非营利组织的发展与壮大。另一方面，由于我国仍处于社会转型期，符合我国实际的非营利组织的研究尚处于起步阶段，对其特征、属性和适用范围还未形成统一认识。但法律建构、政策制定和实践指导又迫切需要提供一个相对准确的“范式”或理论模型，因此，国外非营利组织的理论研究和实践经验为我们非营利组织的规范性研究提供了多个参照系，同时，我国近几年的实践摸索也为非营利组织的实证性研究提供了有特色的分析案例，这使得我们对非营利组织进行确定性研究成为可能。

## 目 录

<b>第一章 非营利组织的基本释义</b> .....	(1)
第一节 非营利组织的内涵 .....	(1)
第二节 非营利组织的功能定位 .....	(10)
第三节 非营利组织的构成要素 .....	(18)
<b>第二章 非营利组织的存在动因</b> .....	(23)
第一节 非营利组织的时代背景 .....	(23)
第二节 非营利组织的理论基础 .....	(31)
第三节 非营利组织的制度基点 .....	(40)
<b>第三章 非营利组织的分类及其比较</b> .....	(46)
第一节 分类体系 .....	(46)
第二节 与政府、企业的关系 .....	(63)
第三节 中西非营利组织的差异分析 .....	(71)
<b>第四章 非营利组织的作用领域</b> .....	(79)
第一节 非营利组织的基本作用领域 .....	(79)
第二节 非营利组织在城市社区的作用 .....	(87)
第三节 非营利组织在农村的作用 .....	(100)
<b>第五章 非营利组织的主要类型</b> .....	(118)
第一节 行业协会 .....	(118)
第二节 慈善团体 .....	(132)
第三节 基金会 .....	(145)
<b>第六章 非营利组织的约束机制</b> .....	(162)
第一节 非营利组织的报告制度 .....	(162)
第二节 对非营利组织的行政管理 .....	(169)

第三节	非营利组织的税收优惠政策	.....	(179)
<b>第七章</b>	<b>非营利组织的内部管理</b>	.....	(191)
第一节	非营利组织的财务管理	.....	(191)
第二节	非营利组织的人力资源管理	.....	(202)
<b>第八章</b>	<b>非营利组织的未来</b>	.....	(213)
第一节	新加坡非营利组织的发展借鉴	.....	(213)
第二节	中国非营利组织面临的挑战和路径选择	...	(220)
<b>附 录</b>		.....	(227)
1.	《民办非企业单位登记管理暂行条例》	.....	(227)
2.	《民办非企业单位登记暂行办法》	.....	(233)
3.	《社会团体登记管理条例》	.....	(241)
4.	《基金会管理条例》	.....	(249)

# 第一章 非营利组织的基本释义

## 第一节 非营利组织的内涵

非营利组织研究在中国还是一个新的研究领域。目前，学术界在不少相关概念上没有明确而统一的认识。明确地界定研究对象是进行科学研究的前提。但是，在社会科学中，研究对象的界定往往也是一件相当复杂的工作。因此，有必要对已有的研究进行总结梳理，进而做出明确的界定。

### 一、概念界定

#### (一) 国际视角

日本学者川口清史认为：“非营利组织一般是指不以获取利润为目的，而从事商品生产、流通、提供服务的民间组织。”他还指出：“非营利组织通常是美国的提法；实际上，从具有公共性质的教育、医疗、福利等为社会公益服务的组织来看，这些组织不同于企业，不是以获取利润为目标，同时这些组织一般是民间性的机构。因此，可以将其称之为非营利组织，即它是既非政府部门，又不是营利企业的独立部门。”<sup>①</sup>日本将从商品生产、流通的农业合作社视作非营利组织。日本法律规定：具有劳动性质类的团体，如生活消费合作社、农业合作社等组织就是既不属于公益法人又不属于营利法人的所谓中间法人，这些组织不以营

<sup>①</sup> 川口清史：《非营利组织与合作社》，日本经济评论社，1994年版。



利为目的，是为实现特定人群利益服务的组织。

日本政府为了规范与援助各种非营利组织的活动，于1998年3月25日颁布了《特定非营利活动促进法》，该法规定：凡是从事下列11种活动的团体都可以按照法律进行登记之后成为特定非营利活动。这11种活动是：（1）促进保健、医疗及福利事业发展的活动。（2）推进社会教育的活动。（3）推进社区建设的活动。（4）文化、艺术及体育运动振兴活动。（5）保护环境的活动。（6）灾害救援活动。（7）社区安全活动。（8）维护人权及推进和平的活动。（9）国际合作的活动。（10）促进男女共同参与社会事务的活动。（11）促进儿童健康成长的活动。

美国学者T. 列维特（T. Levitt）于1973年首次使用“非营利组织”一词统称这些处于政府和私营企业之间的组织。<sup>①</sup> 国际著名的管理学大师彼得·德鲁克曾在1994年提出，“知识社会必然是由三大部门组成的社会：一为公共部门，即政府；另一为私人部门，即企业；还有一个为社会部门。”<sup>②</sup> 这个社会部门就是非营利组织。他认为：非营利组织是既非企业又非政府的机关，其目的是人与社会的变革，是向社会提供服务的部门，农业合作社、消费合作社等组织不是非营利组织。美国学者萨拉蒙（Salamon）认为：就合作社而言，全国合作社事业联合会1993年已达到47000个团体，会员数已经发展到1亿多人，合作社在美国经济中占据着不可忽视的位置。因此，合作社应该列入非营利部门。

美国在税法中也做了一些相关的规定，它长期执行的政策是通过免税法来鼓励那些符合税法第501（c）（3）项的机构去从事发展教育、宗教、科学、文化和人道主义的事业。规定有三：

---

① T. Levitt; *The Third Sector: New Tactics For a Responsive Society*, New York : AMACM, 1973.

② 彼特·德鲁克：《大变革时代的管理》，上海译文出版社，1999年版，第201页。

(1) 该机构的运转目标完全是为了从事慈善性、教育性、宗教性和科学性的事业，或者是为了达到该税法明文规定的其他目的。(2) 该机构的收入不能被徇私性地使用。(3) 该机构所从事的主要活动不是为了影响立法，也不干预公开的选举。1969年税法明文规定，私人基金会不得参与任何影响立法的活动。不从事宗教、教育、专业性活动，例如，职业和专业性的组织。(4) 非营利的社会团体和兄弟会。(5) 非营利的福利组织，如工会、资源保护协会和妇女参选联盟。

欧洲将合作社、互助会、非营利组织结合在一起统称为“社会经济组织”。“社会经济”源于法语 (Conomie sociale)，这里指的“社会”是相对于“国家”与“私人”而言的。“社会经济组织”是具有社会目的的独立组织。合作社、互助会、非营利机构必须具有法人资格，组织基本原则是参加成员共同负责与1人1票制。由于欧共体成员国之间经济发展水平不一致，引起了一系列社会福利问题。为了解决这些问题，他们试图在建立经济统一大市场的基础上从欧共体的总体角度上建立统一的社会政策。基于这种需要，欧盟执行委员会于1980年新设立了第4局“社会经济局”。1989年，欧盟执行委员会颁布的《社会经济部门与欧洲无国境市场》的通知，是设立“社会经济局”的政策依据。

该通知规定用法国政府使用的“社会经济”(Economie sociale)这一范畴，来概括合作社、互助会、非营利组织。这个通知的主要内容有4个方面：(1) 社会经济的定义。(2) 对社会经济组织的评价。社会经济组织能够适应社会变化。社会保险、退休金等相互扶助的制度是构成今天社会保障制度的基础。(3) 欧盟的政策。欧盟从两个方面对社会经济组织进行扶持：①对营利企业的各种援助，如提供信息、财政援助、职业培训等，也要向社会经济组织提供。②各成员国的法律若有抵触妨碍非营利组织发展的内容，应予纠正。(4) 要采取措施推进社会经济组织

与欧共体统一大市场之间关系的研究。

## （二）现实视角

由于不同国家和地区情况不同，非营利组织具有多种个性，如果仅以一种视角界定，有可能影响统一认识和全面理解。例如，如果根据相关法律作为判断标准，一方面各国的法律有差别；另一方面仍有不少国家迄今为止还缺乏这类法规，在实践中会遇到认定的困难。而如果根据资金来源，仅仅将民间资金支持的组织列为非营利组织，而将政府出资支持的组织一概排除在外，那么有些由政府资助的环境组织、医院机构等作为非营利组织就失去了理由。而且用这个标准来对照中国的情况，很多情况下就很难对上号。所以，在中国的社会现实中，对非营利组织界定时应坚持如下原则：

1. 可通约原则。我们对社会事务的管理不能故步自封。非营利组织在发达国家的存在已经有很长的历史，他们对非营利组织的研究取得了很多有借鉴意义的成果，我们的界定标准只有以国际通行的理论为基础，才能够与国际理论进行深层对话。

2. 具体化原则。采取什么方法界定非营利组织必须根据当前的社会发展状况和理论研究的水平来确定。有些方法从理论上看似很完美，但是实际执行下去会碰到很多一时难以解决的困难，我们应该选择最适合国情的方法来界定我国的非营利组织。

3. 前瞻性原则。我国非营利组织的发展还处于初级阶段，各种非营利组织正在从其他部门中分化出来，有些具有非营利性质的组织在当前不一定具有正式的非营利性法律地位，但是在理论研究上，还应预见性地对这类组织做出应有的界定。

“非营利组织”这一名称源于美国国内税法，原义指的是由私人为了实现自己的某种非经济性愿望或目标而发起的各种各样的社会机构或组织。在中国较早开展非营利组织研究的清华大学王名教授认为，非营利组织是指不以营利为目的，主要开展各种志愿性活动的非政府的非营利组织。本书认为，所谓组织，是指人

们基于特定的社会需求和利益需求,为实现一定的目标,有目的、有计划地建立起来的,并从事一定的实践活动的社会共同体。非营利组织是国家组织和市场组织之外的一种组织形式,不以营利为目的,对所得利润进行盈余锁定,以公益事业为目标,具有合法免税资格。

对于非营利组织概念的准确理解,还需要做一些相关概念的区分。(1) 第三部门。非营利组织和第三部门在内涵和外延上基本是一致的。这一概念是相对于政府和市场而言的。政府是第一部门,市场是第二部门,其余的都是非营利组织。(2) 志愿者组织。志愿者组织和非营利组织在内涵和外延上基本一致,这一概念更强调非营利组织的志愿性特征,流行于英国。(3) 草根组织。草根组织特指非营利组织中那些扎根于城乡社区的基层民众组织。

## 二、基本特征

莱斯特·萨拉蒙和赫尔穆特·安海尔总结了非营利组织的六点特征:正规化、民间性、非营利、自治性、志愿性、公益性,这成为比较经典的概括。沃夫(Wolf)提出这类组织必须具有公益使命,是正式合法的组织,不以营利为目的,享有政府免税的优待;它的捐资赞助者也可以享受相应的减税免税的待遇。<sup>①</sup>有的国内学者将非营利组织的特征概括为非营利性、非政府性、志愿公益性或互益性。<sup>②</sup>王绍光教授则从相对于政府和市场的角度提出理想化了的非营利组织的十大特征。<sup>③</sup>我们认为,非营利组织具有如下6个基本特征:

① 邓国胜:《非营利组织评估》,社会科学文献出版社,2001年版,第3页。

② 王名:《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社,2002年版,第2页

③ 王绍光:《多源与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社,1999年版。

### （一）合法正当性

马克思·韦伯强调，非营利组织的发展依赖于对信息的控制，以及书面文字在这一过程中的重要作用。也就是说，一个非营利组织要实现自己的功能，必须有书面的规章制度以及储存其“记忆”的档案。非营利组织的存在和发展必须以合法正当性为基础。

1. 要依法建立。非营利组织进行了依法注册，并且有成文的章程、规章制度，有相对固定的组织形式和人员结构。非营利组织的法律地位决定了它必须依法登记注册，成为单独承担民事责任的法人组织。它既不是政府附属物，也不是政府与社会之间、政府与市场之间、政府与企业之间的行政管理层次，更不是政府的派出机构，而是它们之间的桥梁与纽带，具有一定独立性。任何非营利组织从事社会活动都必须以合法成立为前提。未经行政许可，以非营利组织名义开展活动的组织应归为非法组织之列。

2. 要依法运行。非营利组织运行机制要求它一方面必须遵循独立、公开、公平、公正原则，按照有关法律、法规、规章进行各项业务活动；另一方面必须按照章程或有关规定进行自我管理和自我约束，发挥自律机制的作用。同时，非营利组织应当具有正当性，有别于一切恐怖组织、民族分裂组织、宗族派系组织、反动“会道门”、反科学组织、反人类和反社会联盟等非法组织。

### （二）非营利性

1. 不以营利为目的。不以营利为目的是一切非营利组织的根本宗旨，它主要为了相互服务、公共服务或倡导和支持某种公共事业。非营利组织并非不能进行某些经营性活动，但经营活动不是其主要业务，经营的目的是为了辅助其所从事的公益事业的发展，但要进行盈余锁定，不能进行剩余收入的分配。非营利组织尽管在服务过程中可能存在收费现象，收入可用于组织发展，

但不能在成员之间进行利润分配（工资收入和合理福利除外）。否则，这将导致营利组织的不平等境遇。非营利组织并非零成本运作，只是其费用成本应当控制在一个适当水平上。费用成本比较合理的支付标准应为总支出的15%。

2. 产权社会所有。非政府非营利组织的资产严格地说并不属于组织所有，也不属于捐赠者，是一定意义上的“公益或互益资产”，属于社会所有。这类组织在一定意义上是作为受托人来行使公益资产的所有权的。因此，如果这类组织解散或破产，它们的剩余资产不能像企业那样在成员之间分配，而只能转交给政府或其他非政府非营利组织。组织的非营利性使它们愿意进入营利性组织一般不愿涉足的领域，如无利可图的慈善团体和环保事业等。另一方面，人们对非营利组织的信任大大高于对营利组织的信任，这为它们在某些领域里（如医院、托儿所、养老院等）与营利组织竞争奠定了优势地位。

### （三）自主性

非营利组织是按照政社分开、政事分开原则设立的，其资金全部或部分来源于民间，组织内部有一套独立的人事管理制度和运行机制，有相对独立的决策权和行为能力，能够进行自我管理，可以自己设定活动内容。非营利组织的自主性主要体现在以下方面：

1. 政治中立。一般而言，狭义的非政府非营利组织在政治上采取中立立场，即不与特定的政党结盟，不卷入政治派别对话活动，甚至在一些国家不准作为选举的工具。这当然不是说它们在所有政治问题上会完全采取超然的立场，也不是说它们在选举过程中和决策过程中会无动于衷。在政治问题上，这些组织中的个人当然也有其情感和立场。但是相比较而言，作为组织，它们被要求在政治上保持中立。例如在美国，反堕胎组织一般不会支持民主党的候选人，争取和维护堕胎权利的组织一般不会支持共和党的候选人。只是相对于其他类非营利组织在政治上更中立

一些。

2. 自行组织。一般而言，非营利组织相互独立，既不隶属于政府，也不隶属于企业或政党团体，自行组织运作。主要表现在独立的价值导向、独立的人事、独立的财政、独立的章程、独立的规划、独立的决策管理机制等所有工作环节。政府只能对其进行指导和规范，不能介入其中，替代其发挥作用。营利组织也只能以一种平等的社会角色与其进行业务合作。当然，由于资金来源的困难，有些非营利组织的独立性在实际上会打折扣，但自行组织是这类组织的一个本质特征。

#### （四）志愿性

1. 志愿精神是非营利组织的灵魂。但非营利组织并不都是以志愿者为主的组织。有些组织的大多数工作人员是领取薪资的雇佣者，非营利组织的工作对他们而言只是一个谋生的手段而已。由于非营利组织一般工作人员的待遇通常比营利性组织低，一些人把在这里就职当作是找到更好工作的临时中转站，这使得不少非营利组织的员工流动性很大，影响了这些组织的工作效率。但多数非营利组织的成员是自愿的，他们是靠内心共同的信仰、理念和追求而非外在强制力量凝聚到一起的。这一切都为提高服务质量，降低劳务成本奠定了坚实的基础。

2. 志愿精神物化为社会捐赠。社会捐赠是一种非制度化的利他主义行为，是社会成员将时间和产品自愿转移给没有利益关系的人或组织的行为，它以扶持弱小、救济贫困和促进公益事业为基本目标。非营利组织资金来源的很大一部分是社会捐赠，接受公益性捐赠资财，并将之用于公益性事业。广大志愿组织和个人以博爱、仁慈和奉献的精神，为社会公益或互益性活动无偿贡献出自己的资财。志愿者和社会捐赠构成了非营利组织重要的社会资源，强化了非营利组织的志愿功能，使其能发挥更好的补充作用。

### （五）公益性

1. 公益性意味着要以利他主义理念为指导，为满足社会需求而采取公益服务行动。非营利组织的公益性指向社会公民，数量和范围不被限定，覆盖了地区和集团利益。非营利组织以解决公益性问题是公益服务的主要内容。大多数非营利组织的活动与慈善团体、社会救助、环境、人口、教育等问题有关。主要服务对象是被主流社会所忽视或排斥的边缘性社会弱势群体，囊括了穷人、农民、失业者、妇女儿童、残疾人、老年人、少数民族以及难民等各种需要正当服务的群体。这些社会弱势群体构成了每一个社会 and 每一个国家中的边缘人。非营利组织与政府、企业不同，对于边缘的弱势群体优先予以关注和帮助。

2. 核心信息公开性。非营利组织使用的是社会公共资源，提供的是社会公共物品，其运作过程和开展的各种活动都要向社会公开，保持透明，并接受社会的监督。尤其是那些具有广泛公共性和公益性的组织，因为它们享受免税或减税待遇，公开吸纳或接受社会捐助，因而，要求它们公开透明，自觉接受国家机关、社会公众和大众传媒的监督属理所当然。除了公开性的规定外，法律还要求非营利组织必须以法人的形式存在，对法人的内部治理结构进行明确的规定，并且设计制度和机制来制约和防止非营利组织的主管人员和成员滥用公共资源。相应的配套措施还要求非营利组织建立一系列披露内部信息的机制和渠道，将组织目标和活动公之于众，自觉接受社会监督。

### （六）适应性

#### 1. 灵活性

非营利组织数量众多，或大或小，遍布社会生活的方方面面。非营利组织的多样性使得它具有相对于政府组织的优势，非营利组织的专业性使它在某个特定的领域内积累了丰富的经验，有助于提高其服务的质量和效率。在面对新出现的社会问题时，政府部门的反应要么不是很强，要么反应迟钝，要么干脆没有反



应。非营利组织由于不必受僵化体制和繁文缛节的束缚，反应相当迅速，善于灵活地调整自己的工作方向和运作方式，以适应时代的需要。当然，这种灵活性也是有弊端的。有些时候，它仅仅是出于筹款的考虑而置受援对象的利益于不顾。

## 2. 创新性

创新性是非营利组织生命原动力，是相对于政府部门的优势之一。一般来说，能够对变化的环境做出灵活反应的组织，所受阻力和限制较少，有条件进行创新。比如，英国的很多非营利组织，它们极富创造性，不断地在已有服务领域的基础上开发出自助服务的新领域。非营利组织善于在被政府忽略的领域发现新的社会需要，进行了有益和必要的尝试，并找到了提供相关社会服务的较好途径。在美国，民权事业、环保事业、妇女运动、对少数民族的保护等最重要的社会变革都是由非营利部门发起的。这些创新性行动往往起着革新组织形态的作用。

## 第二节 非营利组织的功能定位

### 一、基本功能

非营利组织作为第三大部门，对于社会经济的发展与人类文明的进步，具有十分重要的意义。萨拉蒙在对世界各国非营利组织实证研究的基础上，惊呼一场全球性的社团革命正在悄悄兴起，从北美欧亚的发达国家到非洲拉美和苏联集团的发展中国家，民众正在创建各种社团、基金会和类似组织，开展人道服务，促进基层社会经济发展，防止环境退化，保障公民权利，追求国家先前未曾实现的或压根儿不管的种种目标。萨拉蒙甚至认为，全球社团革命对于 20 世纪晚期的意义也许如同民族国家的兴起对于 19 世纪晚期的意义一样重大。非营利组织这类团体的增长可能永久地改变了国家和公民的关系，它们的影响已经远远